

La Coordinación de la Política Comercial Exterior de América Latina

Por el Dr. Ovidio MARTINEZ *

Asesor de la OEA en temas de política comercial

Entre las más urgentes decisiones que ha de tomar América Latina, está la relativa a una política comercial común. En estas notas, después de revisar los avances logrados hasta ahora en este terreno y las proposiciones más recientes (CEPAL, ex-Presidentes Lleras y Kubitschek, etc.) el autor formula sugerencias concretas que considera de factible e inmediata aplicación.

LA NECESIDAD DE LA COORDINACIÓN

HACE casi dos lustros Gunnar Myrdal al discurrir en su libro "Solidaridad o Desintegración" sobre la política comercial de los países subdesarrollados escribió: "la esperanza del mundo de encontrar una solución pacífica al problema político planteado por la burda desigualdad de oportunidades entre naciones consiste, por supuesto, en la posibilidad de dos grandes cambios, relacionados entre sí: uno, que las naciones subdesarrolladas logren unir sus fuerzas efectivamente; y dos, que cuando el actual vacío de poder se llene en esa forma, se establezca una mayor igualdad de oportunidades por medios pacíficos de cooperación internacional sobre la base de un sentimiento cada vez más fuerte de solidaridad internacional".

El curso reciente de los acontecimientos de la economía mundial y especialmente la creación de bloques económicos de países industriales, dan actualmente particular relieve a las afirmaciones del distinguido sociólogo y economista sueco; y en América Latina existe hoy un movimiento de opinión casi unánime que respalda la integración de nuestros países y la armonización de sus intereses frente al mundo. Dentro de este marco de ideas y propósitos y como un aspecto esencial de la unificación económica, la coordinación de la política comercial exterior es tema de actualidad e importancia.

Infortunadamente la integración económica y hasta la simple coordinación de la política comercial exterior no son empeños de fácil realización. Por el contrario exigen reformas básicas en las estructuras económicas y sociales de los países y esfuerzos decididos para vencer obstáculos sólidamente arraigados. Se requieren decisiones políticas que todavía los gobiernos latinoamericanos tienen dudas en adoptar, y en buena medida han de transformarse muchos criterios tradicionales de tipo nacionalista.

De todos modos parece evidente que el proceso de integración no se detendrá, y que en mayor o menor tiempo los dirigentes latinoamericanos dictarán normas apropiadas, para la estrecha unión de las fuerzas económicas, hoy aisladas, de nuestros países.

Es bien sabido que pocos años después de concluída la Segunda Guerra Mundial se inició —y todavía continúa— un

período de deterioro progresivo de las relaciones de intercambio de América Latina con el mundo. La reconstrucción europea avanzó notablemente y el comercio internacional quedó organizado sobre supuestos principios liberales pero sujeto a rígidas excepciones para el sector agropecuario, precisamente el grueso de las exportaciones de los países subdesarrollados. En la mayoría de los grandes países industriales se utilizaban sistemas agudamente proteccionistas para regular las importaciones y estimular la producción agropecuaria, alegando razones de desequilibrio en los balances de pagos, cuyos sistemas se anunciaron como de carácter provisional. Sin embargo, ha transcurrido el tiempo, las economías de esos países alcanzan niveles aún superiores a los que disfrutaban antes del conflicto bélico, sus reservas monetarias se han tornado muy sólidas, pero las políticas restrictivas no son en cuanto a la agricultura más liberales. Todo ello colocó y mantiene a América Latina en una posición relativa cada vez más desfavorable como región abastecedora de los países europeos y por consecuencia su desarrollo económico se ha debilitado.

Por otra parte, aunque son buenas las perspectivas que ofrece el desarrollo de la producción industrial para el consumo interno —cuyo potencial irá creciendo por impulso de la integración económica— es necesario reconocer la importancia que tendrá todavía por largo tiempo el volumen y el valor de las exportaciones tradicionales y de las nuevas líneas de producción complementarias de aquéllas. Por muchos que sean los esfuerzos que se realicen, el papel de los mercados exteriores seguirá siendo preponderante en el rumbo de la actividad económica latinoamericana y frente a esa inevitable condición, estamos forzados a llevar adelante la coordinación primero y la unificación después, de la política comercial exterior de nuestros países, para enfrentar con la menor debilidad posible las adversas circunstancias que se prevén.

LOS GOBIERNOS Y LA COORDINACIÓN

La idea de la coordinación de las políticas nacionales latinoamericanas en el campo del comercio exterior ya ha superado la etapa del debate en el terreno teórico. Los gobiernos han adoptado acuerdos bien definidos que proclaman la conveniencia y utilidad de ese propósito. En la Carta de Punta del Este, el ambicioso programa de desarrollo económico y social que han emprendido en comunidad los países americanos, los gobiernos reconocieron que "es conveniente que los países latinoamericanos coordinen sus acciones para afrontar las condiciones desventajosas en que se encuentra su comercio exterior en los mercados mundiales, en especial

* El autor es funcionario de la OEA pero, desde luego, sus puntos de vista son personales y no reflejan necesariamente los de la institución en que presta sus servicios.

como consecuencia de determinadas políticas restrictivas y discriminatorias de países y agrupaciones económicas extracontinentales"; y asimismo al referirse a los productos básicos de exportación y las medidas de cooperación internacional, acordaron que "los países miembros deberán realizar esfuerzos coordinados y, de ser posible, conjuntos para lograr que el comercio internacional de esos productos se desenvuelva en condiciones liberales".

Posteriormente la Primera Reunión del CIES al Nivel Ministerial, celebrada en el otoño de 1962 para examinar la marcha de la Alianza para el Progreso, aprobó algunas resoluciones que reiteran la necesidad de la coordinación de las posiciones en el comercio exterior y que establecen algunos mecanismos de carácter provisional, como son los denominados grupos de acción y de estudios sobre ciertos productos básicos.

También en la reciente reunión de los países de la ALALC, efectuada en Bogotá en el mes de abril último, para deliberar sobre problemas de política comercial, se presentó el tema de la coordinación y se formularon recomendaciones dirigidas al Comité Ejecutivo Permanente, sobre la conveniencia de estudiar las posibilidades de constituir, a nivel de Secretaría, un grupo de técnicos para que examine los problemas comunes de política comercial que confrontan los países miembros de la ALALC en sus relaciones con el resto del mundo y cuya solución puede ser objeto de una acción coordinada.

Cabe igualmente mencionar la Declaración conjunta de los Presidentes de Chile y del Brasil, dada a conocer a fines de abril en Santiago, la cual, en cuanto a política comercial común, respalda ampliamente la idea de la coordinación de los países latinoamericanos no sólo en el seno de sus respectivos organismos regionales de integración sino también en el ámbito mundial.

Por último, en el décimo período de sesiones de la CEPAL, en Mar del Plata, los gobiernos participantes aprobaron una resolución por la cual solicitan de la Secretaría que continúe los estudios emprendidos sobre el comercio de América Latina y formule posibles líneas de solución y coordinación de la política comercial de los países latinoamericanos en lo tocante al comercio mundial e interlatinoamericano.

Este conjunto de expresiones gubernamentales es prueba fehaciente de que los gobiernos comprenden la importancia de la coordinación de la política comercial exterior y que desean llevarla a la realidad.

LA COORDINACIÓN EN LA PRÁCTICA

Aunque hemos visto que ya existen los acuerdos de los gobiernos para llevar a cabo la coordinación, hasta ahora es poco lo que en la práctica se ha logrado. Los gobiernos no han dado el paso necesario para establecer un mecanismo que resulte aceptable y que ayude a resolver los problemas de la coordinación.

Esta demora es comprensible. Hasta hace poco América Latina no comenzó a pensar en la unión económica, las diferencias en sus instituciones legales son en ciertos casos sustanciales, y se trata de modalidades nuevas que en cierto modo limitan la tradicional concepción de soberanía de los gobiernos.

Con frecuencia se alude a la Comunidad Económica Europea como un ejemplo que debiera imitar América Latina. La comparación no es acertada, porque se trata de dos situaciones totalmente distintas. La cohesión y fortaleza de los

seis países europeos es consecuencia directa de los vínculos jurídicos que los unen bajo el Tratado de Roma, que ha organizado las instituciones que demanda la ejecución de una política comercial unificada, esencialmente una tarifa externa y un sistema común de importaciones. Por ahora América Latina está en la etapa preliminar de estudios y deliberaciones para llegar a esa meta.

Los países latinoamericanos no sólo han mantenido durante años legislaciones aduaneras diferentes sino que sus políticas comerciales han seguido distintas orientaciones. Aunque siempre con vista a incrementar su comercio de exportación lo más posible, algunos países se ciñen estrictamente a una política de arreglos o acuerdos bilaterales; otros muestran su preferencia por las prácticas multilaterales del GATT; y los hay que prefieren no contraer compromisos en esta materia y sólo en casos muy especiales suscriben obligaciones en cuanto a su comercio exterior. En general, las nomenclaturas aduaneras, los niveles tarifarios y el mayor o menor grado en que se utilizan las licencias de importación y los sistemas cambiarios, demuestran poca armonía en los instrumentos del comercio exterior latinoamericano.

Todo esto explica la dificultad de la unificación de la política comercial y la demora que viene padeciendo su realización, pero no debiera, sin embargo, entenderse que no será posible llevar a la práctica la coordinación.

LA ALALC Y LA INTEGRACIÓN DE CENTROAMÉRICA

Cuando se examinan las posibilidades de coordinar la política comercial exterior de los países latinoamericanos no pueden dejar de tenerse muy en cuenta los dos grupos que han iniciado y adelantan el proceso de integración económica en nuestro Continente, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Programa de Integración Económica de Centroamérica.

Por una parte los nueve países que han suscrito el Tratado de Montevideo constituyen un núcleo de innegable importancia económica y política que se considera por algunos representativo de los intereses comunes de América Latina e inclusive con la fortaleza suficiente para actuar como órgano de la coordinación regional en el campo del comercio internacional.

Sin embargo, los países de la ALALC por el momento están cumpliendo la fase transitoria para establecer en el término de doce años una zona de libre comercio que, como se sabe, no exige necesariamente la adopción de una tarifa aduanera y una política comercial común. Es cierto que en el seno de los organismos que orientan la ALALC prevalece el criterio —y ya se han iniciado estudios con esa finalidad— de establecer tan pronto sea posible una nomenclatura aduanera común y niveles tarifarios unificados, así como armonizar las políticas monetarias, cambiarias y de importaciones. Cabe esperar que semejante propósito no habrá de demorar, ya que tan pronto se haya logrado el mismo, los nueve países constituirán una perfecta unión aduanera y estarán en condiciones de actuar en las cuestiones comerciales internacionales como una unidad semejante a la CEE.

En cuanto a los países centroamericanos, la integración va avanzando a muy buen paso y pronto alcanzarán la meta de un mercado común. Ya tienen en vigor una sola nomenclatura aduanera, con la casi totalidad de las tarifas fijadas a igual cuantía, y los sistemas de importaciones se van armonizando rápidamente. Los cinco países del istmo tienen pues prácticamente a su disposición, los instrumentos legales que les permitirán actuar en el comercio internacional como una unidad económica.

Sin embargo, aun en la hipótesis de que la ALALC contara dentro de algún tiempo con los mecanismos necesarios para ejecutar una política comercial común, no sería acertado que se aislase de los países centroamericanos y de los demás de América Latina en lo que a la coordinación de sus relaciones comerciales con el mundo se refiere, porque en esa forma desaprovecharía una fuerza que es muy necesaria desde el punto de vista político y de negociación.

Tampoco los países de Centroamérica debieran encaminarse a una actuación de grupo subregional porque es poco el peso que pueden ejercer por sí solos en el comercio internacional, dada la limitada capacidad de sus mercados y el interés relativo que éstos pueden representar para el comercio de los grandes países industriales.

Ni la ALALC por su cuenta, ni los países del istmo por la suya, constituirán factores suficientemente influyentes en los problemas de la economía mundial, y sería lamentable que América Latina no sea capaz de fundir sus intereses y unir sus fuerzas para afrontar el difícil curso que sigue la problemática del comercio internacional.

LA CEPAL, LA OEA, Y LA COORDINACIÓN

Los dos organismos internacionales que asisten a los países latinoamericanos en sus problemas de desarrollo económico y social han venido trabajando sobre el tema de la coordinación y procurando encontrar soluciones al mismo.

Como parte importante de su intensa actividad para impulsar el desarrollo económico regional, la CEPAL, entre otras tareas en el campo del comercio exterior, ha auspiciado estudios y explorado la posibilidad de alguna forma práctica de la coordinación. A mediados de 1962 convocó a un grupo de expertos en política comercial, para realizar un estudio de las perspectivas de las relaciones comerciales de América Latina y Europa, y de un procedimiento de consulta acerca de las posibles repercusiones del Mercado Común Europeo, así como de los problemas de las relaciones comerciales con países o grupos de países de otras regiones.

El grupo de consultores invitados, que concurrieron a título personal, cumplió su cometido y preparó un informe muy completo (Doc. E/CN.12/632) de los aspectos más salientes del comercio exterior latinoamericano en la actualidad, principalmente con los países europeos, en el que aconsejan coordinar la política del mismo y formula recomendaciones concretas para la acción de los gobiernos y la creación de un mecanismo de coordinación.

Con indudable acierto el informe expresa que los acontecimientos del comercio internacional "aconsejan el establecimiento de un organismo latinoamericano que, junto con coordinar la política comercial de los países del área con el resto del mundo, actuaría en nombre de los países de América Latina en su conjunto, en la medida y forma que correspondiese, ante países o agrupamientos de países de otras regiones y organizaciones especializadas internacionales". A continuación el propio grupo sostiene que, "sin embargo, como la creación de un organismo de esta naturaleza requeriría un convenio internacional que demoraría en formalizarse, y la urgencia de los actuales problemas demanda una pronta acción colectiva, parece conveniente que, como paso inicial, se cree una Comisión Coordinadora de Política Comercial de alto nivel".

Se sugiere asimismo que la Comisión establecida mediante resolución adoptada por los gobiernos en una reunión internacional, ya fuese de la CEPAL o del CIES, estaría integrada por cierto número de técnicos en la materia, cuya designación propondría el Comité Tripartito (OEA, BID y CEPAL) a los

gobiernos, y tendría las funciones principales siguientes: a) gestionar asesoramiento técnico de organismos internacionales relacionados con la política comercial latinoamericana y obtener de ellos personal auxiliar y elementos de trabajo; b) elaborar bases para las negociaciones con países o grupos de países de otras regiones y establecer colaboración económica y comercial con los mismos; c) actuar en la preparación y desarrollo de tales negociaciones, en la forma que fuera establecido mediante consultas con los gobiernos latinoamericanos al nivel y por las vías que aconsejaran las circunstancias.

Como primer paso en las tareas de la Comisión, los gobiernos, una vez aprobada su creación, acordarían el texto de una comunicación a ser dirigida a la CEE, notificando el establecimiento de aquélla e indicando los temas que estaría en condiciones de tratar con el organismo apropiado de la CEE en la etapa inicial de las negociaciones.

La Comisión Coordinadora que propone crear el grupo de expertos de la CEPAL es, como se indica en el informe, una solución que procura eludir las dificultades que habría que afrontar si se estableciese un organismo por vía de un convenio internacional. En ese sentido nada cabe objetar, pero el hecho de que la Comisión sea integrada por expertos latinoamericanos, que ostentarían su propia representación, sin vinculaciones directas con los gobiernos y además no designados por éstos, restaría mucha eficacia a sus actividades.

Si se tiene en cuenta que los frutos de orden práctico que la coordinación de las respectivas políticas nacionales debe rendir son, precisamente, lograr una actuación común en el campo internacional, parece aconsejable que el organismo de la coordinación sea constituido directamente por representantes de los gobiernos, cuya actuación responda a éstos y cuente con su respaldo, sin perjuicio, claro está, de los servicios técnicos que son absolutamente indispensables y que prestarían la propia CEPAL y la OEA o los expertos en cuestión.

Si la Comisión Coordinadora se integra por expertos que concurren sin representación gubernamental, por muy alta que fuese la calidad técnica de sus integrantes, tendría tropiezos para armonizar las posiciones de los gobiernos latinoamericanos, no daría lugar al fortalecimiento del poder político negociador, sino que probablemente quedaría reducida su gestión a una excelente asesoría técnica, la cual, aunque es indispensable a los países latinoamericanos, no es suficiente para el fin propuesto.

Por su parte la OEA también se ha preocupado por la coordinación del comercio exterior y reconociendo su importancia, hasta tanto pueda lograrse alguna forma más completa de armonización y gestión, ha iniciado los denominados grupos de acción como medidas provisionales.

Los grupos de acción establecidos por resoluciones del CIES al nivel ministerial, han sido organizados para buscar soluciones a problemas específicos de determinados productos básicos. Su funcionamiento es muy flexible, participan en ellos los países más interesados en el producto básico correspondiente y los miembros de cada grupo son designados por los gobiernos y actúan según las instrucciones recibidas. Cada grupo ostenta solamente la representación de los países que acuerdan conferírsela, pero todos los países miembros de la OEA les ofrecen el máximo apoyo posible compatible con su legislación y su política comercial.

En la actualidad están trabajando con mayor o menor intensidad, los grupos que se ocupan de los problemas del café, el cacao, la carne bovina y el azúcar; y pese a la corta experiencia de su actividad han sido mecanismos útiles para efectuar consultas, deliberar sobre problemas de tipo colectivo y en ciertos casos concertar una acción común. Su mayor

mérito es haber demostrado que es viable alcanzar entendimientos más amplios y eficaces sobre coordinación de la política comercial latinoamericana.

CÓMO PODRÍA HACERSE LA COORDINACIÓN

Aparte de la propuesta de los expertos convocados por la CEPAL en el sentido de constituir una Comisión Coordinadora integrada al nivel técnico, y de las iniciativas para la armonización de las posiciones de los países de la ALALC con vista principalmente a la próxima Conferencia de Comercio y Desarrollo auspiciada por las Naciones Unidas, no son muchas las soluciones que se han sugerido para realizar la coordinación de la política comercial latinoamericana.

Podrían también mencionarse algunas ideas que aunque no concretamente encaminadas a resolver el problema específico de la coordinación sino más bien el de la integración económica regional, tienen alguna relación con dicho tema. El Dr. Felipe Herrera, presidente del BID, ha sugerido informalmente la creación de un parlamento, un mecanismo de enlace permanente de las instituciones económicas y técnicas, y un alto tribunal de derecho, para desenvolver la integración económica regional. Desde círculos europeos se ha recomendado asimismo organizar un cuerpo al estilo de la OCEE, formado por la CEPAL, el CEMLA, el BID y la OEA, que tendría funciones para planear el comercio regional, coordinar los programas de desarrollo y los de integración y representar a América Latina ante el resto del mundo.

Por último, los distinguidos estadistas señores Kubitschek y Lleras Camargo, a solicitud del CIES han presentado recientemente informes sobre la adaptación de los órganos del sistema interamericano al mejor desenvolvimiento de la Alianza para el Progreso y han propuesto la creación de un comité interamericano de desarrollo que tomaría a su cargo la alta dirección de ese programa.

No cabe duda alguna que la solución óptima sería constituir, mediante un instrumento formal y compromisos jurídicos definidos, un órgano que asuma la representación de todos los países y cuente con los instrumentos de política comercial necesarios para una efectiva actuación en este campo. Sin embargo, ante la imposibilidad de lograr en breve plazo una solución de esta naturaleza, es necesario intentar alguna otra que, aunque menos eficaz, pueda contribuir a lograr la mayor parte de los beneficios que rendirá la coordinación.

La coordinación de la política comercial exterior debe ser considerada como una parte de la integración económica de América Latina y consecuentemente como un elemento del programa de la Alianza para el Progreso trazado en la Carta de Punta del Este.

Es ésta a nuestro juicio una premisa básica para examinar las formas de lograr la unificación del comercio exterior latinoamericano. No debe preocupar que la integración regional todavía esté lejos de alcanzarse, pues no es absolutamente necesario que para hacer la coordinación de la política comercial exterior se haya realizado también la integración económica en su más amplia acepción. Por el contrario, avanzar en este propósito contribuirá a acercar y armonizar otros sectores de la integración.

Si conforme a las recomendaciones de los ex-presidentes de Brasil y Colombia se adiciona a la estructura del sistema interamericano un nuevo comité para dirigir la Alianza para el Progreso, sería factible otorgarle las atribuciones correspondientes en cuanto a los problemas del comercio exterior. En el caso, sin embargo, que no se alteren los vigentes órganos de la OEA, podría acogerse la recomendación de la CEPAL

y mediante una resolución de los gobiernos que adoptaría el CIES en una reunión a nivel ministerial, acordar el establecimiento de una comisión o mecanismo semejante, cuyas atribuciones serían fijadas en un estatuto o reglamento, pero con diferente carácter de sus componentes. Es decir, una comisión formada por representantes de los gobiernos aunque con la colaboración técnica necesaria.

Cualquiera que fuese la vía seleccionada, para que la coordinación alcance buen éxito, es absolutamente indispensable que cumpla dos requisitos fundamentales. El primero reunir a todos o por lo menos al mayor número posible de los países latinoamericanos, no solamente los de la ALALC y el programa de Centroamérica, sino también a Bolivia, República Dominicana, Haití, Panamá y Venezuela. El segundo que el organismo esté integrado por representantes de los gobiernos, que tengan atribuciones para deliberar y tomar posiciones sobre los problemas comerciales, aunque éstas no constituyan inicialmente compromisos irrevocables de los gobiernos respectivos.

Con estas dos condiciones como punto de partida, la coordinación iría realizándose progresivamente, se alcanzarían puntos de vista comunes en muchos problemas, y en otros las diferencias serían atenuadas. El órgano coordinador, aunque no participase directamente con su presencia en los debates de la política comercial internacional, seguramente contribuiría a unir y fortalecer la posición de América Latina.

No cabe aspirar a una completa unificación en el primer momento, porque se han visto las dificultades que ofrece cualquier forma de armonización de políticas económicas, y la propia CEE ha venido confrontando obstáculos en su reciente desenvolvimiento. No debe esperarse tampoco que el simple hecho de la creación del órgano de la coordinación, va a producir automáticamente la unificación de todas las políticas comerciales de los países latinoamericanos con el resto del mundo. Por fortuna hay muchos aspectos de la política comercial exterior en los cuales la coordinación podrá realizarse con bastante facilidad porque los intereses son comunes. Este es el caso, por ejemplo, de la mayoría de los convenios sobre productos básicos; de los problemas de tipo general que se debaten en el GATT, como es el programa de siete puntos de los países subdesarrollados; y de las cuestiones generales a discutir en la próxima Conferencia de Comercio y Desarrollo sobre expansión del intercambio. Para llegar a una acción común en esas oportunidades, América Latina no necesita más que la voluntad política y un vehículo para ejecutarla.

En lo que a las negociaciones de tarifas aduaneras se refiere, ya sean de naturaleza bilateral entre pares de países, de carácter multilateral en el marco del GATT o las entabladas con la CEE, la coordinación no sería tan fácil de realizar. Por un lado la carencia de instrumentos arancelarios adecuados y por otro las especiales características de intercambio de cada país, presentan problemas que deben ser examinados con sentido práctico y cooperativo. Pero de todos modos, las oportunidades de consulta serán muy favorables y cabe esperar que este tipo de negociaciones tarifarias también pueda ser objeto de una razonable coordinación mientras no se unifiquen las tarifas aduaneras y los sistemas de importaciones de América Latina.

No es imposible de ningún modo coordinar los intereses latinoamericanos y obtener frutos de esa acción. La idea de la integración económica ha llegado a las masas populares como una gran esperanza y es irrevocable deber de todos seguir impulsando su desenvolvimiento. Por su parte, la coordinación de la política comercial frente al mundo, aunque fuese un ensayo incompleto, tendría un impacto alentador en ese gran empeño.